

Rixer Ádám¹: A civil szervezetek² program- és jogalkotásban való részvételének egyes kérdései Magyarországon

Debreceni Jogi Műhely, 2013. évi (X. évfolyam) 4. szám (2013. október) 10-26.

1. Bevezetés

Az elmúlt években az egyes államokban zajló társadalmi, gazdasági (válság)folyamatok és az EU felépítéséből adódó tartós negatívumok³ is egyre inkább előtérbe helyezték a civil/nonprofit szervezetekkel való **együttműködés fontosságát**, növekvő jelentőségét, s nem csupán tagállami, de uniós,⁴ illetve globális szinten is.⁵ Lényeges, hogy kiépült és érdemi önállósággal bíró civil/nonprofit szféra esetén az egyes igazgatási racionalitások már a volt szocialista országokban sem csupán a piac és az állam felől indulva fejtenek ki hatást e szférára, hanem e szféra is szert tesz – éppen a filantrópia önálló normatípusa révén – egy olyan „igazgatási hatalomra”, amely érdemben képes az egyének és szervezeteik magatartásának intenzív befolyásolására (az államilag szervezett társadalomban is).⁶ A civil társadalom az a szféra, amelynek létrejötte elválaszthatatlan az államtól és a piactól, miközben át is hatja mindkettőt.⁷

A napjainkban előtérbe kerülő, „jó kormányzással” összefüggő elképzelések népszerűsége és legitimitásnövekedése „nem csupán a kormányzati hatékonyságnak, hanem azzal szoros összefüggésben a részvételi kormányzásnak is köszönhető”.⁸ Ebben az esetben a kormányzat alkotmányos és közjogi – parlamenti, demokratikus többségi – legitimitása, azaz „[a] közvetett képviseleten alapuló kormányzás kiegészül a többszintű kormányzás participatív demokráciájával, azaz a polgárok és azok közösségeinek, önkormányzatainak kormányzásba való közvetlenebb bevonásával. A *neokorporativizmus* és az azt meghaladó *good governance* csak annyiban 'jó' tehát, amennyiben a mindennapi kormányzás parlamenti kontrolljának csökkenésével együtt növekszik a kormány tartalmi demokratikus hatékonysága, egyszerre érvényesítve a legalitás, a szakmaiság és a fluidabb társadalmi igények érvényesítésének kritériumait”.⁹

A plurális, részvételi irányultságú demokrácia a rendszeres választásokon és népszavazásokon túl a javaslattevési, az informálási és vitatkozási jog keretében, illetve a feladat-ellátási lehetőségek között számos formában teszi lehetővé a társadalmi és gazdasági szereplők, így a civil/nonprofit szervezetek részvételét a társadalmi közös szükségletek kielégítésében¹⁰. A civil/nonprofit szervezetek vonatkozásában feltétlenül ilyen egymást fedő, de önállóan is értelmezhető területek, illetve eszközök

- a helyi és országos közügyek alakítása, aktuális ügyek megvitatása;
- jogszabályok létrehozásában való közreműködés,
- az önkormányzati munkában való részvétel;
- a települési, területi és nemzeti fejlesztési programok tervezése, megvalósítása; beruházások, projektek menedzselésében való közreműködés;
- közfeladat-ellátás és (köz)szolgáltatás-nyújtás
- közösségépítés és -formálás;
- kommunikációs csatornaként való működés (hídszerep), szószóló szerep: érdekmegjelenítés, vélemények artikulálása, konzultatív mechanizmusokban való részvétel és jogvédelem;

E közreműködések csoportosítása számos aspektusból lehetséges, pl. a szervezet típusa, az ellátott feladat jellege, a közreműködés mértéke (önálló, részleges, külső támogatás stb.), az esetleges közhatalmi jogosítványok léte és mértéke alapján. Ezen a helyen egy lényeges megközelítésre, illetve fogalomra kívánunk utalni, a közügyekben történő közvetlen és közvetett közreműködés fogalmára, melyekkel kapcsolatban lényeges, hogy a közvetettség nem csak azt jelent(het)i, hogy a civil szervezet más szervezeteken, szerveken keresztül befolyásolja az adott közügyet, hanem azt is, hogy az üggyel való kapcsolata reá nézve nem jár érdemi, direkt következményekkel, jogi értelemben is kifejezhető, megragadható *felelősséggel*.

A legtágabb értelemben vett **közügyekben, illetve szűkebben vett közigazgatási feladatok ellátásában történő civil részvétel közvetlen intézményei és eszközei** tehát elsősorban azok,

melyek révén a civil szervezet – az állam, illetve önkormányzat valamely szervével való kapcsolatában – adott ügyben saját neve alatt közvetlenül jelenik meg érdemi szereplőként (ügyfélként, képviselőként, közvetítőként, döntéshozó fórum (testület) nevesített és a végső döntésért is felelős tagjaként, szolgáltatás nyújtójaként, esetleg hatósági jogkörök birtokosaként stb.). A **közvetett intézmények és eszközök** esetén a civil szervezet csupán információ-áramlásban vesz részt, javaslatot tesz, véleményt nyilvánít (esetileg vagy egy intézményesített javaslattevő, véleményező, koordinatív fórum keretében), anélkül azonban, hogy ezen közreműködéseitől független későbbi döntés következményeit, illetve felelősségét közvetve vagy közvetlenül vállalná. A *differentia specifica* tehát az *egyedi vagy normatív jellegű döntéshozatallal összefüggő közreműködés és közreműködésért való felelősség jellege, illetve mértéke*.

Mindkét intézmény-, illetve eszközrendszer esetében megjelenik az állami szabályozás, ám míg a közvetett eszközök esetében a jogviszony körében az állami (közigazgatási) szervek kötelességei és a civil szervezetek jogai és azok garanciái dominálnak, addig a közvetlen eszközök esetében a jogok és kötelezettségek katalógusainak elemszáma „kiegyenlítettebb” mindkét oldalon.

Egyes megközelítések szerint¹¹ a jogi szabályozás a civil/nonprofit szféra vonatkozásában (a vizsgált összefüggésben) „három fő irányban épülhet fel”; egyrészt a civil nonprofit szektor szereplőinek önálló létére vonatkozóan tartalmazhat „közreműködésre képesítő” rendelkezéseket (lehetséges szervezeti formák, működési, gazdálkodási szabályok stb.); másrészt a civil nonprofit szektor és az állam és ezen belül a közigazgatás viszonyára vonatkozóan; végül a civil nonprofit szektor és a magánszféra, azaz a gazdasági szféra és az egyének vonatkozásában fejthet ki regulációs hatást. Az első két terület elválasztása (is) merőben elméleti jellegű, hiszen a jogalkotó hatáskörrel felruházott állami szereplő a kifejezetten civil (nonprofit) tartalmakat hordozó szabályozással egyben kijelöli a két szféra határait és kapcsolatuk jellegét is: pl. a közhasznú szervezetekről vagy éppen az önkéntességről szóló jogszabályok – az „önálló szektor kialakulását, képződését” elősegítő jellegük ellenére is – egy kifinomult, összetett rendszert alkotva rendelkeznek a közcélok nem állami szervek által történő, ám állam által támogatott és ellenőrzött (felügyelt) megvalósításáról.

Amint az a fentiekből is kiolvasható, a civil/nonprofit szféra és a közigazgatás kapcsolata számos konkrét vonatkozásban is felvethető, álláspontunk szerint ezek a területek három – viszonylag – jól elkülöníthető csoportba sorolhatóak. Ennek megfelelően a közigazgatási szervek civil szervezetekkel való kapcsolata beazonosítható a

- a) közigazgatási program-, illetve jogalkotásban;
- b) a közszolgáltatások nyújtásában, illetve
- c) a(z egyedi) jogvédelemben.

Ezek közül **e munka részletesebben a program- illetve jogalkotásban való civil részvétel aspektusának bemutatására vállalkozik**, oly módon, hogy **az államigazgatási vonatkozásokat elemzi** (illetve ahol ez szükséges, ott a tágabb, átfogóbb kormányzati mechanizmusok felől közelít vizsgálata tárgyához).

2. Program és jogalkotásban való civil részvétel

2.1. A program- és jogalkotásban való civil részvétel egyes általános kérdései

Az általános jellegű előkérdések között kell utalnunk arra is, hogy mivel másként zajlik a törvényalkotás szűkebben vett országgyűlési szakasza (mellyel e munkában nem kívánunk részletesen foglalkozni) és másként az a szakasz, melyben az államigazgatási szervek közreműködése realizálódik, a társadalmi szervezetek részvételi lehetőségei és jogosítványai is eltérően alakulnak a két szakaszban,¹² Ugyanígy jelentős különbségek adódnak az államigazgatási szervek, illetve az önkormányzatok általi rendeletalkotásban való közreműködés vonatkozásában is. Az alanyi kört tekintve elsősorban a szűkebben vett civil szervezetek rendelkezésére álló

lehetőségeket vesszük számba, s csak érintőlegesen térünk ki azokra az eszközökre, melyek kizárólag az egyes állampolgárok számára jelennek meg lehetőségként. Lényeges, hogy a részvételi formák között szép számmal találunk olyanokat is, melyekkel nemcsak a Magyarországon létrejött, illetve nyilvántartásba vett szervezetek élhetnek.¹³

A lehetséges részvételi módozatok számos szempont alapján csoportosíthatóak:

A jogalkotásban való társadalmi részvételnek vannak jog által részletesen szabályozott (intézményesített), **a jogalkotó oldalán kötelezettségként megjelenő formái** (egyeztetések, fórumok, konzultációk, s ezekhez kapcsolódó elemi visszajelzések), illetve olyan formái is, melyek lehetséges tartalma és korlátai tekintetében csupán a jogrendszerben megjelenített általános jellegű szabályok nyújthatnak támpontot (demonstrációk szervezése, szakértők felkérése, online vitaforum létrehozása stb.), anélkül azonban, hogy az ily módon a döntéshozó felé közvetített információk, igények döntéshozó általi „érzékelésének” és hasznosításának mértéke tekintetében bármilyen jogszabályi minimum rögzítve lenne, azaz elsődlegesen csupán **e formák potenciális igénybe vevőinek lehetőségeiként kerültek szabályozásra** (ezen formákkal jelen írás nem is kíván behatóbban foglalkozni).

A jogalkotó oldalán valamilyen kötelezettséget is teremtő intézmények között rendkívül eltérő „jellegű és terjedelmű” eszközöket találunk, melyek a végleges (normatív jellegű) döntés tartalmának kialakításában játszott szerep mértéke és közvetlensége vonatkozásában vagy éppen a megcélzott döntési (jogalkotási) szint (helyi, országos vagy európai) tekintetében is nagy szórást mutatnak. Érdekes rögzítenünk, hogy e munka elsősorban a hazai színtereken – az egyszerűség kedvéért elsősorban államigazgatási/önkormányzati bontásban – megjelenő civil közreműködés intézményeit vizsgálja.

A társadalmi részvétel eszközeit és technikáit a szakirodalom egy másik megközelítésben is két nagy csoportba sorolja, megkülönböztetve a hagyományos/tradicionális technikákat és az új/modern technikákat. Ezen utóbbiak között jelenik meg pl. a kérdőívek használata.¹⁴

A rendelkezésre álló eszközök (intézményes lehetőségek) egyik legkézenfekvőbb csoportosítása – amint arra már utaltunk – a közvetlen és közvetett eszközök szerinti *hagyományos* elkülönítés: a közvetlenség fogalma *e vonatkozásban* egyrészt jelenti azokat az intézményeket, melyekben (tipikusan testületi szervekben) a civilek képviselői közvetlenül hallathatják hangjukat, esetleg valamilyen döntést is hozhatnak, másrészt a közvetlenség használatos abban az értelemben is, hogy a civil szervezet közvetlenül a jogalkotási hatáskörrel rendelkező szervet (azaz szűkítő megközelítésünkben az ilyen jogosultsággal rendelkező központi államigazgatási szervet, illetve képviselő-testületet) éri el javaslatával, meglátásával. Utóbbi megközelítésben a közvetett jelleg a közigazgatási jogalkotó szerv jogalkotó más szervén vagy személyen keresztül történő befolyásolását jelenti.

A fejezet-, illetve alfejezet cím tudatosan nem csupán a szűkebben vett jogalkotásban való részvétel főbb jellegzetességeit és szabályait kívánja bemutatni, hanem legalább említés szintjén azokat a gyakorlatokat (intézményeket) is, melyek révén a civil/nonprofit szervezetek a tágabb-szűkebb közösség életét befolyásoló – nem feltétlenül jogi instrumentummá is transzformálódó, de a jog által kreált keretek közé illeszkedő – tevékenységet fejtenek ki, illetve dokumentumok (stratégiák, koncepciók, nyilatkozatok, felhívások stb.) létrehozásában működnek közre. Amikor tehát az egyszerűség kedvéért csupán jogalkotásról lesz szó, úgy abba – kiterjesztő értelemben – a fentieket is beleértjük.

*A lényegesebb elvi előkérdések egyike éppen az, hogy meddig mehet el a civil társadalom a (politikai) döntéshozatalban való részvételben? Az általános (többségi) hazai nézet szerint csak az informális és intézményesített formákat egyaránt felmutató döntés-előkészítési szakaszban célszerű és kívánatos a jelenlét.*¹⁵

A jogalkotásra vonatkozó szabályozás elemzése körében megállapítható, hogy a szabályozás – különösen vizsgált témánk szempontjából – továbbra is rendkívül széttagolt.¹⁶ 2011. január 1-jét megelőzően nem volt olyan átfogó törvény, amely akár csak kísérletet tett volna arra, hogy

egységesen szabályozza a kormányzati döntéshozatali mechanizmusokban a társadalmi érdekérvényesítés lehetőségét és eljárási folyamatait.¹⁷ A társadalmi részvételre vonatkozó egységes törvényi szabályozás továbbra is hiányzik; a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló 2010. évi CXXXI. törvény „ugyan címében azt sejteti, hogy egységes szabályozással állunk szemben, azonban erről szó sincs. Mellette törvények, kormányrendeletek sora tartalmaz a témára vonatkozó szabályozást.”¹⁸ Tóth Judit jegyezte meg korábban, hogy „A Kormány és a Miniszterelnöki Hivatal¹⁹ működéséhez kapcsolódó eszközök köre meglehetősen változatos. Közös vonásuk, hogy csak ritkán alkotnak összefüggő rendszert, inkább az adott kormány célkitűzéseinek konkrét megvalósításához igyekeznek a civilek között támogatókat szerezni”.²⁰ A vonatkozó hatályos joganyag egészét áttekintve ma is hasonló következtetésre juthatunk.

E kérdéskör jelentőségét felnagyítja, hogy plurális társadalmi berendezkedés mellett egyre többféle érdek és érték artikulálódik, amelyek kormányzati döntésekbe való becsatlakoztatása a társadalmi béke megőrzése érdekében is elkerülhetetlen. A kormányzati döntéshozatali mechanizmusokban való társadalmi részvételnek viszont jogilag ugyanúgy rendezettnek kell(ene) lennie, mint a jogforrási rendszernek. Egy jogállamban a jogalkotási folyamatokban való társadalmi részvétel nem lehet esetleges, a hatalomgyakorló hangulatától és diszkréciójától függő folyamat.²¹ Sőt, egy – tendenciáit tekintve részvételi típusú – demokráciában a tanácsadás, véleménynyilvánítás intézményes rendszere nem csak mennyiségi („több fórum, jobb szabályozás”) változásokon kell, hogy átmenjen, de minőségieken is, ami azt jelenti, hogy ezek tekintetében a normativitás már nem csak az intézmények felállításának, létrehozásának kötelezettségét jelenti, hanem azok „megkerülhetetlenné tételét”, azaz jog által is védelt eszközöket biztosító garantáló fejlesztését.

Összefoglaló jelleggel is rögzíthetjük, hogy a közvetett demokráciába kódolt esetleges politikai túlkapások enyhítésének egyik eszköze az állampolgárok és szervezeteik közigazgatási *döntéshozatalban* (jogalkotásban, illetve egyedi ügyek jogszerű befolyásolásában) való érdemi részvétele, illetve ennek folyamatosan „szélesülő” körben történő biztosítása. A társadalmi, illetve kifejezetten civil részvétel hasznát több szerző is kiemeli. Miközben az alább felsorolt hasznok természetesen részvételi formáknak eltérő mértékben érvényesülhetnek (Földes Ádám²², Vadál Ildikó²³ és egyes civil szervezetek²⁴ által készített tanulmányok képezik a következő felsorolás alapját), feltétlenül igaz, hogy általuk

- javulhat a kormányzati/önkormányzati döntés minősége („több input, jobb output”);
- könnyebbé válik az adott alrendszer (leegyszerűsítve: szakigazgatási terület) érdekstruktúrájának felmérése.²⁵ Tegyük hozzá: *valós* érdekstruktúrájának felmérése, amennyiben utóbbi nem feltétlenül esik egybe a politikai szándékok tükrében kirajzolódó felépítmény képével;
- a döntéshozó számára egyébként nem vagy nehezen érzékelhető igények, információk és problémák feltárására is sor kerülhet;
- csökken a társadalmi feszültségek kialakulásának veszélye,
- javul a konfliktusmegelőzés, konfliktuskezelés minősége (javul a jogkövetés, a döntés elfogadása és a döntés címzettje általi végrehajtás esélye);
- nő a döntések legitimációja;
- átláthatóbb és ellenőrizhetőbb kormányzati döntések születhetnek;
- tapasztalat, szakmai tudás becsatornázására, illetve az egyes aktoroknál való felhalmozódására kerül sor.

A fent leírtakat is figyelembe véve, legkézenfekvőbbnek az a felosztás tűnik, amely egyrészt

A) Különválasztja a jogalkotás befolyásolását lehetővé tevő – s a jog által is szabályozott – speciális részvételi formák közül azokat, melyek közvetlenül érik el a jogalkotót (jogalkotásban résztvevő államigazgatási szervet), másrészt

B) ezektől elkülönítetten kezeli azokat az intézményes megoldásokat, melyek révén nem a jogalkotó (jogalkotásban résztvevő államigazgatási szerv), hanem valamely más állami szerv megkeresése útján hathat az állampolgár, illetve valamely (civil) szervezet a jogszabályok

2.2. A jogalkotót közvetlenül befolyásoló civil eszközök az államigazgatásban

2.2.1. Program- és jogalkotásban való közvetlen közreműködés testületi tagság nélkül

I. Közérdekű bejelentés

A közérdekű bejelentés olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása, illetőleg megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja. Témánk szempontjából is rendkívül lényeges, hogy a közérdekű bejelentés *jogalkotásra irányuló javaslatot is tartalmazhat*. [Az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. tv. 141.§ (3) bek.]

II. Társadalmi egyeztetés és véleményezés

A jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló 2010. évi CXXXI. törvény 7. §-ában jelenik meg a társadalmi egyeztetés két alapvető formája, az *általános egyeztetés* és a *közvetlen egyeztetés*. A törvény hatálya a miniszterek által előkészített egyes jogszabálytervezetek, illetve jogszabálytervezetek megalapozását szolgáló szabályozási koncepciók természetes személyek, valamint nem állami és nem önkormányzati szervek, szervezetek által történő véleményezésére terjed ki. [1. § (1) bek.] A törvény 5. §-ának (1) bekezdése értelmében – néhány, a (3) bekezdésben taxatív módon felsorolt tárgykörben születő jogszabály kivételével (*pl. szervezet vagy intézmény alapításáról szóló jogszabály tervezete*) – társadalmi egyeztetésre kell bocsátani a) a törvényt, b) a kormányrendeletet, c) a miniszteri rendelet tervezetét és indokolását.

Az *általános egyeztetés* a koncepciókat, tervezeteket közzétevő szerv honlapján keresztül történő véleményezés lehetőségét teremti meg (a véleményeztető számára is köztötségeket jelentő módon, pl. kötelező visszaigazolás küldése révén vagy tartalmi összefoglalók készítésével), utóbbi pedig az érintett miniszter számára teszi lehetővé, hogy személyeket és *szervezeteket* közvetlenül hívjon fel véleménynyilvánításra. A *közvetlen egyeztetés* elsődleges törvényi formája a – miniszter oldalán is kötelezettségeket teremtő – *stratégiai partnerség* intézménye, amelynek keretét egy számos elemet rögzítő megállapodás adja.²⁷ A jogszabály előkészítéséért felelős miniszter e megállapodások révén szoros együttműködést alakíthat ki azon szervezetekkel, amelyek készek a kölcsönös együttműködésre, és amelyek az adott jogterületek szabályozásának előkészítésében széles társadalmi érdeket jelenítenek meg vagy az adott jogterületen tudományos tevékenységet végeznek (a továbbiakban: stratégiai partner). A szabályozás egyik érdemi gyengesége, hogy a törvény 13. §-ának (2) bekezdése csupán példálódzó jelleggel – a lehetséges szervezeti formák egy részét (pl. bevett egyház, szakszervezet, civil szervezet) említve – rögzíti, hogy kikkel létesíthető ilyen partnerségi viszony. Sajátos (problematikus) szabály az is, mely szerint a stratégiai partner kötelessége, hogy a közvetlen egyeztetés során az adott jogterülettel foglalkozó, stratégiai partnerséggel nem rendelkező szervezetek véleményét is megjelenítse [14. § (1) bek.]. Ez adott esetben azt jelenti (jelentené), hogy az adott területen „rivális”-ként létező szervezet álláspontját kellene teljes körűen és hitelesen megjeleníteni.

További lényeges szabály [14. § (2) bek.] ebben a körben, hogy a jogszabály előkészítéséért felelős miniszter a stratégiai partnereken kívül mást is bevonhat az érintett tervezet közvetlen egyeztetésébe, illetve kérelemre lehetőséget biztosíthat meghatározott jogszabály véleményezésében való részvételre.

Mindezt ki kell egészítenünk azzal, hogy a jogszabály előkészítéséért felelős miniszter a fenti két egyeztetési formán kívül más formákat is igénybe vehet az egyeztetés lefolytatásához (elsősorban a nem stratégiai partnerek véleményének megismerése céljából).²⁸ Lényeges továbbá, hogy az említett törvény lehetővé teszi azt is, hogy a jogalkotó egyéb jogszabályokban, illetve közjogi

szervezetszabályozó eszközökben további véleményezési és egyeztetési jogosultságokat állapítson meg.²⁹

A jogintézmény **valós – gyakorlati – súlyának** megítéléséhez fontos adalék, hogy sajátos és gyakran alkalmazott szabályt találunk a törvény 5. §-ának (5) bekezdésében, amely kimondja, hogy „Nem kell társadalmi egyeztetésre bocsátani a jogszabály tervezetét, ha annak sürgős elfogadásához kiemelkedő közérdek fűződik”. A hazai egyeztetés, illetve véleményezés szabályozása és tényleges gyakorlata körében lényeges szakirodalmi szempont a **közigazgatás teljesítőképessége** is (amennyiben személyi, technikai és elsősorban időbeli korlátok miatt a közigazgatás óvatossága könnyen magyarázható). A vizsgált folyamat garanciális elemekkel történő kibővítése tehát nem jelenthet aránytalan – *az alkalmazhatóságot veszélyeztető* – terhet az állami (közigazgatási) szervezetek számára.³⁰

A tágabban vett társadalmi véleményezés **valós jogi természetét** mutatják meg továbbá a jogszabály-előkészítés társadalmi szereplőivel kapcsolatos egyes alkotmányossági követelmények. Az Alkotmánybíróság 469/B/1990. AB határozatban tett megállapítása szerint, ha a jogszabály-előkészítő szervek a Jat. követelményeit nem tartják be, ez a köteleességszegés önmagában nem elégséges ok a kiadott jogszabályok alkotmányellenességének megállapítására. A jogszabályok előkészítésére vonatkozó törvényi előírások ilyenkor megsértése csupán a jogalkotó államigazgatási, esetleg politikai felelősségét alapozhatja meg.³¹ Ahogyan azt később az Alkotmánybíróság 30/2000. (X. 11.) AB határozatában is kifejtette, kizárólag a jogszabály által kifejezetten és konkrétan megnevezett, egyetértési, illetve véleményezési jogkörrel rendelkező – s így a demokratikus döntéshozatali eljárásban betöltött szerepük miatt az egyeztetési kötelezettség vonatkozásában – közhatalminak minősülő szervezetek minősülnek megkerülhetetlennek a jogalkotó számára.³² Ott, ahol a törvény nem nevezett meg kifejezetten és konkrétan véleményezési jogkörrel rendelkező szervet, hanem csak általánosságban az érdekelt országos érdek-képviselői szervek véleményezési jogát írta elő, az Alkotmánybíróság nem látta a jogállamiság elvébe ütközőnek a véleményezési eljárás elmaradását (ahogy később a 10/2001. (IV. 12.) AB határozat is visszautal a döntésre).³³ Ez a gyakorlat az új Alaptörvény, illetve jogalkotási törvény elfogadása után sem változott érdemben.

III. Lobbitevékenység

Önálló alponthan érdemes szólnunk a lobbitevékenységről is, különös tekintettel a Magyarországon igen jelentős korrupcióra is.³⁴ A minisztériumok szabályozási tevékenysége, vagy szélesebben a kormányzati jogalkotás a kormány intézményeit lobbizás egyik célpontjává teszi. A lobbizás témáinak és célszemélyeinek alakulását a kormányzati döntéshozatali rendszer általános szerkezetén kívül az határozza meg, hogy a közpolitika intézményrendszerének és döntési folyamatainak fejlődése – az állami szerepvállalás bővülésével összefüggésben – meddig jutott el.³⁵ A közszolgálati tisztviselők, feladataik végzése során egy minden korábbinál nyitottabb, széles szakmai és társadalmi kapcsolatrendszer fenntartó közigazgatást képviselnek, amely egyre érzékenyebben figyel és reagál a társadalomból érkező hatásokra. A „közpolitikai közösségek” megjelenése mutatja, hogy a közpolitikai szereplők rendszeresen kapcsolatba kerülnek egymással, felismerik érdekközösségüket, együtt lépnek fel szakmai igények megfogalmazásakor. Az ilyen közösségeket alkotó szereplők részletesen ismerik a közpolitikai intézmények és folyamatok alkotóelemeit, tisztában vannak a közpolitikai döntési folyamatot befolyásoló tényezők valós jelentőségével.³⁶ Sőt, Magyarországon is azt látjuk, hogy az érdekérvényesítés hatékonyságának növelése érdekében lobbizás tárgyává válhat minden olyan – az adott területtel látszólag távoli összefüggést mutató és jogalkotást is igénylő – döntés is, amely a közpolitikai folyamat feltételeit és elemeit formálja. Lehetnek ezek költségvetési, intézményszervezési vagy éppen személyi kérdések (pl. egyes ágazati területeken az érdekcsoportok nem a szűken vett szakmai kérdéseket jelenítik meg, hanem a vezetői kinevezések befolyásolására törekednek). Ez még akkor is lényeges elem, ha *a kontinentális európai országokban a közigazgatás erőteljesen centralizált irányítása általában jelentős mértékben elzárja a külső érdekcsoportok elől a közigazgatás belső működését érintő döntéseket.*³⁷

A 2006-ban benyújtott, majd elfogadott lobbitorvény (a lobbitevékenységről szóló 2006. évi XLIX. törvény) célja az volt, hogy jogilag szabályozott mederbe terelje, és ellenőrizhetővé tegye a közhatalmi döntések üzletszerű befolyásolását. Tehát nem mindenfajta érdekérvényesítést, hanem csak azt, amelyet megbízás alapján és ellenérték fejében végeztek az erre „szakosodott” lobbisták vagy **lobbiszervezetek**. A szűkebben vett civil/nonprofit szervezetek lobbitevékenységgel való összekapcsolása Magyarországon annyiban *nehezen is értelmezhető*, hogy a korábbi lobbitorvény hatálya kizárólag a lobbitevékenységet üzletszerűen (megállapodás alapján, ellenérték fejében) végző szervezetekre terjedt ki – azaz egyes szervezetek „tagjaik iránti elkötelezettségéből”, „meggyőződéséből”, „közbenjárói szerepfelfogásból”, illetve „altruizmusból” stb. fakadó érdekmegjelenítésére, nyomásgyakorlására nem. Ezzel együtt számos érdek-képviselési jellegű szervezet egyesületi formában működik/működött Magyarországon és – bizonyos korlátok között – fogalmilag korábban sem volt kizárt egyes szolgáltatások általuk történő üzletszerű nyújtása.

A törvény rendkívül rövid életű volt (alig négy évig létezett a szabályozás): bukásának okai között a gazdasági érdek-képviselések döntő többségének az önszabályozás fenntartását-erősítését preferáló álláspontja;³⁸ a magyar közegtől teljesen idegen angolszász elemek erőltetése; a magyar politikai, közigazgatási és jogi kultúra számára értelmezhetetlen intézmények megjelenése; az előbbiektől nyomán a magyar közigazgatás egészének *passzív rezisztenciája*;³⁹ a törvény *kvázi lex imperfecta* jellege, valamint a jogon kívüli kontrollmechanizmusok elégtelensége feltétlenül említendő. Mégis, a legmeghatározóbb ok éppen a törvény szűk tárgyi hatálya volt, azaz kizárólag a kérdéskör egyetlen, szűk – és az anyagi érdekelttség leplezésével könnyen kijátszható – aspektusát kívánta magas szinten szabályozni anélkül, hogy a további befolyásolási formákat, típusokat katalogizálta volna, illetve akárcsak érintőlegesen szabályozta volna – azokra is kiterjesztve a lobbitevékenység fogalmi körét. A korábbi szabályozás alapvetően nem számolt azzal a ténnyel, hogy ma már csak komoly szakmai háttérrel és erőforrásokkal rendelkező, a műszaki-technikai fejlődés legújabb eredményeivel lépést tartó szervezetek érhetnek el valódi eredményeket – minden esetben professzionálisan rendszerezett információközlések révén.⁴⁰ A szabályozás a közszolgát személyesen felkereső vagy telekommunikációs eszközön keresztül elérő „arccal rendelkező” lobbistával számolt, s a nyomásgyakorlás kifinomultabb, de nagy nyomást kifejtő, *szintén finanszírozott* formáival nem [a hivatalos álláspontot összefoglaló „position paper”-ek általi folyamatos nyomásgyakorlás, a „grassroot típusú lobbizás” (ugyanazon témában sokan írnak a „saját nevükben”), vagy éppen a szervezet döntéshozók általi megítélését javító „community relations” egyes indirekt eszközei teljes mértékben kívül rekedtek a szabályozáson].

Éppen a korábbi lobbitorvény sikertelensége mutatta meg, *hogy bizonyos területeken az – egyébként a központi szabályozással szemben trendszerűen terjedő – önszabályozás hiánya esetén sem léphet be az állam a maga pótlólagos előírásaival*: egyes társadalmi szférákban tartós eredmény csupán az önszabályozó mechanizmusok tartós stimulálásával érhető el, ami lassú, körülményes, de alternatíva nélküli megoldás. Az új lobbiszabályozás – részben – ezért is választja azt a megoldást, *hogy az érdekérvényesítéssel összefüggő kötelező szabályokat immár csupán a lobbistát fogadó közszolga oldalán kreál (erősítve a közigazgatás egészének integritását)*,⁴¹ egyébként pedig megelégszik azzal, hogy egyrészt saját kialakuló gyakorlata révén mintákat hozzon létre, másrészt a már kialakult büntetőjogi korlátok létrehozatalát bízta magát (pl. a vesztegetési tényállásokra stb.).⁴²

Ez a – társadalmi realitásokkal számoló – koncepció Magyarországon szembekerült a korábbi konstrukciókban gondolkodó szervezetek véleményével. Így az *Amnesty International*, a *Greenpeace*, a *Társaság a Szabadságjogokért* (TASZ) és mások 2012-ben közös levélben fordultak a közigazgatási és igazságügyi miniszterhez, nehezményezve, hogy 2010 után nem került érdemben szabályozásra, hogy a cégek és gazdasági érdekcsoportok miként befolyásolhatják a közhatalmat gyakorlókat: „A jogalkotásban való társadalmi részvételről szóló 2010. évi CXXXI. törvény (a továbbiakban Jtr.) 19. § b.) pontja anélkül helyezte hatályon kívül a lobbitevékenységről szóló 2000. évi XLIX. törvényt, hogy megfelelő szabályozással pótolta volna azt. Csak egy szűk területét érinti az érdekérvényesítésnek a Jtr. 13. §-ában biztosított stratégiai partnerség lehetősége, amely keretében a minisztériumok közvetlen kapcsolatot alakíthatnak ki azon szervezetekkel, amelyek

készek a kölcsönös együttműködésre, és amelyek az adott jogterületek szabályozásának előkészítésében széles társadalmi érdeket jelenítenek meg vagy az adott jogterületen tudományos tevékenységet végeznek. Ez a törvény korántsem jelenti a lobbizás megfelelő szabályozását. Kizárólag a minisztériumokkal való együttműködést teszi lehetővé, holott a lobbizás több a minisztériumi szintű jogalkotásban való részvételnél: minden, a közhatalmi döntés befolyásolását vagy érdekérvényesítést célzó tevékenység a lobbizás körébe tartozik.”⁴³

Összefoglalásként kijelenthető (s ezt a TASZ levele is megerősíti), hogy a lobbizás fogalma Magyarországon csak az üzletszerű tevékenységnél tágabb kontextusokban ragadható meg, értelmezhető, illetve szabályozható eredményesen.

2.2.2. Program- és jogalkotásban való közreműködés testületi tagság révén

I. Konzultáció

A konzultáció hazai fogalma

A konzultáció legtágabb fogalma Magyarországon az utóbbi időben hármas értelemben (tartalommal) használatos:

- a) egyrészt – a korábbiakhoz képest – kiterjesztő értelemben magában foglalja a társadalmi egyeztetés, véleményezés legátfogóbb formáit [Nemzeti Együttműködés Rendszere (NER), Nemzeti konzultáció];
 - b) másrészt felöleli az egyeztetés, véleményezés korábban bemutatott törvényi formáit;
 - c) harmadrészt pedig változatlanul magában foglalja a konkrét, nevesített konzultatív fórumokat is.
- Jelen alfejezet kifejezetten az utóbbi – szűkebb, hagyományos – jelentéstartalmat tekinti kiindulópontnak.*

A konzultáció általános kérdései

A konzultációval kapcsolatosan általánosságban is kijelenthető, hogy a megalapozott döntéshozatal, a minőségi kormányzás és jogalkotás megköveteli az érdekelt felekkel való párbeszédet, a konzultációt is. A konzultáció az érdekelteknek a döntéshozatal folyamatába való bevonása abból a célból, hogy tényleges társadalmi egyeztetés jöjjön létre. A fogalom ennyiben tehát nem pusztán az előkészítési eljárásban történő egyeztetésre utal, hanem a politikai akaratképzés sajátos megnyilvánulására is, ami a kompromisszumos jogszabályi tartalom kialakítása érdekében történik.⁴⁴ „[H]osszú távon a kompromisszumok szolgálhatják a megegyezéssel a politika révén a társadalmi béke fenntartását. A kormányzás csak akkor lehet „sikeres és jó”, ha a kormányzottak heterogenitását figyelembe veszi.”⁴⁵

A konzultáció jelentőségét hangsúlyozza a Bizottság is, amely közleményt adott ki a konzultációról, célként jelölve meg, hogy a konzultáció során minden érdekelt megfelelően kifejtthesse véleményét.⁴⁶

Az Európai Unió tagországainak döntő többségében elkülönülő, állandó fórumai alakultak ki a makroszintű konzultációnak, amelyek lehetővé teszik, hogy a kormány és a szociális partnerek, valamint egyéb érdekképviselők – azonnali megállapodások kötöttsége nélkül – folyamatosan kapcsolatban legyenek, s ennek keretében megismerjék, megismerhessék egymás véleményét.⁴⁷ Ez a munka világát közvetlenül érintő kérdések szűk keresztmetszetén túlmutatóan kifejezetten szakpolitikai kérdésekre is kiterjed. A gazdaság- és szociálpolitika globális alakításában való részvételre irányuló makroszintű konzultációknak általában egy-egy, kiemelt presztízzsel rendelkező, domináns fórum ad intézményi keretet a tagországokban.⁴⁸ A társadalmi párbeszédnek természetesen a kormányzati-civil párbeszéd is része (kell, hogy legyen). A szociális partnerek mellett a civil szervezetek képviselőinek is „ott a helyük a makroszintű érdekegyeztetés konzultatív testületeinek munkájában”.⁴⁹

Egyébiránt „[M]egállapítható, hogy Magyarországon a konzultációnak hagyományosan jóval

kisebbségi a presztízse, mint a tagországok többségében.”⁵⁰ Magyarországon a konzultatív szerep számos esetben valamifajta csökkentértékűségként, sikertelenségként csapódik le – a szereplők önértékelésében, önképében is; az *érdemi* – makroszintű – *politikaformálásból való lassú kiszorulás* egyfajta szinonimájaként. Ez áll annak háttérében is, hogy Magyarországon a konzultáció, egyeztetés, együttműködés alapvetően megállapodás-központú, alku-orientált.⁵¹ Ehhez hozzátehetjük, hogy ma Magyarországon „[a] konzultáció [gyakran] nem az értékek, hanem a relatíve gyorsan változó érdekek megjelenítője, eszköze”. Ezzel szorosan összefüggő jelenség (tény) az is, hogy míg a legtöbb régi tagállamban a konzultáció érdemi (jogi garanciák által is biztosított) és folyamatos, aktív, addig Magyarországon – hagyományosan – csekély mértékű a szabályozottság, továbbá az „ad hoc” jelleg dominál,⁵² *kiegészülve az egyes fórumok összehívási gyakoriságának rendkívül alacsony szintjével.*

A Kormány (illetve az egyes minisztériumok, illetve egyéb központi államigazgatási szervek) mellett működő testületekre vonatkozó szabályozás egyedi jellegű, általában minden testület működését külön jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz rendezi, ami hozzájárul ahhoz, hogy ezek feladat- és hatásköreiben gyakran átfedések, párhuzamosságok tapasztalhatóak.⁵³ A kormány mellett működő testületek funkciói egyes esetekben nem különíthetők el egymástól, olykor azonos feladatkörrel eltérő elnevezésű szervek működnek (pl. tárcaközi bizottságok, tanácsok – lásd később).⁵⁴ Ezen nehézségek egyik lényeges oka, hogy „Magyarországon továbbra is hiányzik a fő típusokra vonatkozó, átfogó jellegű magas szintű keretszabály”.⁵⁵ Ez még akkor is igaz, ha a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény és a hatályos – hasonló című – 2010. évi XLIII. törvény konzultatív szervekre vonatkozó rendelkezései a korábbi szabályozásokhoz képest előrelépésként értékelhetők.⁵⁶ Azaz a rájuk vonatkozó jogi szabályozás tovább pontosítható anélkül, hogy ez a kormány szervezetalakítási szabadságát megszüntetné vagy érdemben korlátozná.⁵⁷ Azzal nem feltétlenül értünk egyet, hogy a kérdéskört a jelenleginél részletesebb alkotmányi szabályok megalkotásával kellene rendezni,⁵⁸ de nyilvánvalónak tűnik, hogy a szabályozás törvényi szintű kibontása és részletezése szükséges. *A konzultatív szervek mostaninál átfogóbb szabályozása azért is indokolt, mert a legtöbb esetben vett kormányzati konzultáció túlmutat a kormány, illetve a minisztériumok mellett működő konzultatív szerveken, s részben a kormánytól formailag független makroszintű fórumokat, részben pedig területi szintű mechanizmusokat, konkrét szerveket is magában foglal.*

A fentieket ki kell egészítenünk azzal is, hogy „[M]ára valamennyi modern közigazgatási rendszerben a kormányzati konzultatív szervek szövevényes rendszere alakult ki”.⁵⁹ Jelentőségükhöz és számukhoz képest azonban a társadalomtudományok kevés figyelmet szentelnek a kormányzati döntések kialakításában szerepet játszó ezen intézményeknek, „[holott] szinte észrevétlenül kialakult egy új szektor, amelynek működése a kormányzati tevékenység minősége szempontjából létfontosságú és átláthatósága szempontjából sem mellékes”.⁶⁰

Kiemelendő, hogy e szervezetrendszer a magyar jogszabályok semmilyen jól használható összefoglaló elnevezéssel nem illetik.⁶¹ Mind a „háttérintézmények”, mind a „segédszervek”, mind pedig a „konzultatív szervek” vagy „társadalmi párbeszéd intézményei”, illetve „javaslattevő-véleményező szervek” kifejezések pontatlanok és megtévesztőek (lehetnek), tekintve például, hogy néhány esetben a szűkebben értelmezett konzultációs jogokon túl közhatalmi jellegű jogosítványokkal is rendelkeznek ezen – rendkívül sokszínű képet mutató – szervek.

Szükséges tehát ezen intézmények tudomány általi tipizálása és a közhatalmi döntéshozatalban (jogszabály-előkészítésben) játszott szerepük – összehasonlító jellegű – tisztázása, továbbá – jelentőségükre tekintettel – a kormányzati döntéshozatali rendszerben való részvételük – ma még hiányzó – generális szabályozása (lásd még később).

A konzultatív szervek csoportosítása

A kormányzati konzultatív⁶² szervek áttekinthetősége érdekében azok csoportosításának alapja lehet:⁶³

- a) a résztvevő (tagot delegáló stb.) szervezetek köre;
- b) a civil közreműködés jellege;
- c) a tagok kiválasztásának módja;
- d) az intézmény jogi szabályozottsága;
- e) a tagok jogainak jellege, tartalma;
- f) az alkalmazás gyakorisága; illetve
- g) hogy a kormányzati tevékenység mely szakaszához, illetve szintjéhez kapcsolódik;

Ad a) A kormányzati (államigazgatási) konzultatív szervek típusai, azok tagjai alapján

A részt vevő szervek (szervezetek) köre alapján Vadál megkülönbözteti **a kormányzati tevékenység belső konzultatív szerveit és a kormányzati tevékenység külső konzultatív szerveit**. Előbbibe sorolja azokat az intézményeket és eljárásokat (pl. kormánybizottságok, kabinetek, tárcaközi bizottságok), amelyekben csak állami szervek vesznek részt és a civil szféra (nem állami szervek) képviselőit (általában) nem találjuk meg a tagok között. Utóbbi körbe pedig azokat a szerveket sorolja, melyeken belül a kormányzati szervek képviselői mellett a legtagabban vett civil szféra intézményei is megtalálhatóak: így társadalmi szervezetek, érdekképviselések, szakmai, illetve szakértői szervezetek, a tudomány képviselői, szakmai kamarák stb.⁶⁴ Éppen e körben lényeges, hogy „[E] szervek révén megvalósulhat a kormányzati tevékenység és a döntésekben érdekelt és érintett szervezetek tevékenységének összekapcsolódása. E szervek révén megvalósulhat az érdekek megjelenítése, ütköztetése, a konszenzusra törekvés, illetve a döntések szakmai, tudományos megalapozása”.⁶⁵

Vadáléhoz hasonló, azzal rokon felosztás az is amely egyes, – a kormányzati döntés-előkészítés körében lényeges –, a kormányzati tevékenységek minden szintjén és területén megjelenő sajátos (érdek)szempontok döntéshozatali folyamatban történő – részben ágazati (szűken vett szakmai), részben funkcionális (az egyes ágazatok szempontjain túlmutató) – megjelenítésének és érvényesítésének egyik hagyományos módjaként az adott (közpolitikai) érdeket

a) egy önálló (és döntően az államigazgatás személyi állományára támaszkodó) koordinatív mechanizmus, illetve szerv létrehozásával érvényesíti, másrészt

b) az érdekekre vonatkozó információk „kormányzati munkába történő közvetítésének” – külső aktorokat is bevonó – intézményes megoldásait vezeti be.⁶⁶

Amint arról korábban is szó esett, mindkét szervtípust besorolhatjuk az ún. kormányzati segédszervek körébe, melyek „közös tulajdonsága, hogy tevékenységük egy része, vagy egésze a kormányzati döntéshozatali folyamathoz kapcsolódik azzal a céllal, hogy e döntések minden – szakmai, jogi és politikai – szempontból megalapozottak legyenek, és a meghozott döntések a valóságban is érvényesüljenek”.⁶⁷

A fenti bevezető alapján is világos, hogy a két szervtípus nem „egynemű”: míg a második – *elvileg* – az érdekek feltárását, aggregálását és döntéshozók felé történő közvetítését szolgálja, az előbbi a feltárt érdekek tényleges becsatornázását, és különböző programok és jogi instrumentumok tervezeteiben történő megjelenítésének szakmai előkészítését, közigazgatáson belüli egyeztetését és konkretizálását végzi. A civilek szemszögéből is jól értelmezhető gyakorlati nehézségek jelentős része azonban mégis éppen e két „szervtípus” feladatkörének, összetételének és egymáshoz való viszonyának szabályozatlanságából, illetve a létező szabályozás ellentmondásosságából ered, tekintve, hogy számos területen e két szervtípus egyidejűleg egzisztál. Pl. a romákkal kapcsolatos kérdések megjelenítésének és kezelésének előmozdítására is létrejött a fentiek szerinti két konzultatív szerv, ám a Társadalmi Felzárkózási és Cigányügyi Tárcaközi Bizottság⁶⁸ és a Roma Koordinációs Tanács⁶⁹ egymáshoz való viszonya nem kiérlelt, a kormányhatározatok – és az eddigi működési tapasztalatok – alapján nehezen „megfejtendő”, kevéssé transzparens.

Tovább árnyalja a képet, hogy az **államigazgatás belső egyeztető-mechanizmusai**ban (akár a végső koordinációt végző Kormány ülésén, akár a különféle koordinációs, illetve konzultatív mechanizmusokban, testületekben) is számos formában közvetlenül jelennek/jelenehetnek meg a civil szervezetek képviselői. Pl. – maradva a fenti példánál – Roma Koordinációs Tanács létrehozásáról szóló Korm. határozat értelmében „[A] Kormány felhívja a minisztereket és az egyéb

központi államigazgatási szervek vezetőit, hogy a Kormány jogalkotási tervében szereplő, a román társadalmi felzárkózását érintő jogszabályok esetén a Tanács [civil és nem civil] tagjai számára biztosítsa a közigazgatási egyeztetés keretein belül a véleménynyilvánítás lehetőségét”. Itt említhető továbbá a Kormány ügyrendjéről szóló 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat 49. pontja, melynek értelmében a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium közigazgatási államtitkára a közigazgatási államtitkári értekezletre más – *adott esetben civil szervezetet képviselő* – személyt is meghívhat; továbbá 59. pontja is, mely alapján a Kormány ülésén részt vehetnek a miniszterelnök által személyre szólóan meghívott – *adott esetben szintén civil szervezetet képviselő* – személyek is.

Ad b) A kormányzati (központi államigazgatási) konzultatív szervek alapvető típusai – a civil közreműködés jellege szempontjából:

1. tagsági jellegű civil részvételt⁷⁰ is biztosító szervek (vegyes rendszer);
2. kizárólag (központi) államigazgatási szervek delegáltjaiból álló szervek (pl. Sulinet Expressz Program Projekt Tanács⁷¹) – civil szervezeti jogosultságok nélkül;
3. kizárólag (központi) államigazgatási szervek delegáltjaiból álló szervek – a civil érdekek közvetlen becsatornázásának lehetőségével⁷²
4. kizárólag szakértőkből álló szervek – közvetlen és nevesített civil részvétel nélkül;⁷³
5. nincs civil tag, de a tagokra javaslatot tehetnek a civil szervezetek (véleményüket szabályozott módon kikéri, pl. Magyar Formatervezési Tanács⁷⁴).

Ad c) a tagság létrejöttének főbb módjai:

1. miniszteri felkérés és kinevezés – a kinevezést megelőző civil közreműködés (pl. javaslattétel) nélkül;
2. miniszteri felkérés és kinevezés – a kinevezést megelőző civil javaslattételi lehetőség (jog) mellett;
3. egyoldalú csatlakozási nyilatkozat,⁷⁵ illetve szándéknyilatkozat⁷⁶ benyújtása;
4. normatív jogforrásban konkrét civil szervezet nevesítése (pl. HUNGARNET Egyesület⁷⁷ vagy korábban a Magyar Alkotóművészek Országos Egyesülete);
5. jelöltállítási rendszer alapján választással.

Lényeges, hogy a fenti típusok nem fedik le valamennyi, a gyakorlatban érvényesülő formát, különös tekintettel arra a tényre, hogy a (civil) tagok kiválasztásának, a tagság létrejöttének mechanizmusai nem minden esetben rögzítettek. *A szakirodalomban is régóta hangoztatott gyakorlati nehézség*, hogy azokban az intézményekben (testületi szervezetekben), ahol a civil tagok kiválasztására nézve van valamilyen előírás, gyakran csupán annak meghatározásával találkozunk, hogy milyen típusú tevékenységet folytató szervezetek jogosultak a részvételre, illetve tesznek/tehetnek javaslatot a képviselőre, „*azt azonban [gyakran] homályban hagyják, hogy a kiválasztásuknak mi a pontos mechanizmusa*”, milyen módszerek alkalmazhatóak a folyamat demokratizmusának biztosítására.⁷⁸ Ez a hiányos jogi szabályozás pedig lehetővé teszi, hogy a mindenkori kormány tetszése szerint válogasson a formailag egyébként a feltételeknek megfelelő szervezetek között, nem feltétlenül fordítva figyelmet azok valós társadalmi súlyára, szakmai felkészültségére.

Ad d) A konzultatív szervek jogi szabályozottsága – civil nézőpontból

A nyitott jogalkotás *kontraproduktívvá* válhat, ha „(...) nem megfelelően szabályozott és kezelt a vélemények feldolgozása és a visszacsatolási folyamat” – állítja Vadál.⁷⁹ Ezen elemek említése különösen lényeges a hazai – külső – konzultatív szervek vonatkozásában, amennyiben *éppen ezek a kommunikációs vonatkozások jelentik a legtöbb gyakorlati nehézség alapját*.

Ad e) Azon jogok, illetve eszközök, melyek a civil tag, illetve a civil taggal is rendelkező testület rendelkezésére állnak:

1. véleményezés,
2. javaslattétel;
3. érdekegyeztetés;
4. döntés-előkészítés
5. döntés;
6. koordináció;
7. végrehajtás elemzése és értékelése;
8. perindítás⁸⁰

A hagyományos konzultációs jogokon (információs jog, tárgyalási jog, javaslattételi jog, véleményezési jog) túlmutató – közhatalmi típusú – jogosítványok között említhetjük azokat a jogokat, melyek révén a döntési hatáskör megoszlik a közigazgatási szerv (tipikusan a Kormány) és a konzultatív szerv között.⁸¹ Ilyenkor a döntési jog eredeti címzettje és felelőse egyedül nem tud döntést hozni, hiszen az említett szerv egyetértési (együttdöntési) stb. joga ezt korlátozza. Természetesen ilyen esetekben a döntési jog eredeti jogosultja teljes mértékben nem engedheti át a döntés jogát és a döntésért viselt felelősséget (és annak esetleges következményeiért való helytállást, de egyes döntési elemek önkorlátozó „átengedésével” érdemi részvételt és megkerülhetetlen kontroll-lehetőséget biztosíthat a döntéssel érintettek képviselőinek. Jó – egyelőre elvi – példa pl. a Magyarország Kormánya és az Országos Roma Önkormányzat között létrejött Keretmegállapodás, melynek alapján „[A] Kormány és az ORÖ együttműködésben kormányrendelet-tervezetet dolgoz ki, amelyben rögzíti az egyes beavatkozási területeket, az együttdöntési megállapodás szereplőit és az együttdöntésre megjelölt szervekkel az adott területre vonatkozó együttdöntési mechanizmust, figyelembe véve és illeszkedve a hatályos európai uniós és hazai eljárásrendi szabályokhoz”. A Keretmegállapodás – példálódzó jelleggel – meghatározza azokat a területeket is, melyeken az ORÖ-t az érdekképviselő hatékony, érdemi jogosítványaival kívánja felruházni: „A Kormány az együttdöntési rendszert elsősorban a foglalkoztatás bővítését, az oktatás színvonalának emelését, valamint az életkörülmények javítását célzó fejlesztési programok, ösztöndíjprogramok, beruházási és foglalkoztatási támogatások terén alakítja ki.” Világos tehát, hogy a döntési, illetve együttdöntési stb. jogosítványok *elsősorban* pályázatokkal, támogatásokkal, esetleg személyi kérdésekkel kapcsolatos részjogosítványokat tartalmazhatnak, olykor nem is tartalmi jellegűeket, hanem „csupán” vétőjog,⁸² illetve „kvázi vétőjog” jellegűeket, utóbbi körbe sorolva pl. azokat az elemeket, melyek a döntéshozatal késleltetésének, a meghozott döntések végrehajtása felfüggesztésének lehetőségét foglalják magukban.⁸³

Ad g) Az egyes kormányzati szintekhez kapcsolódó konzultatív szervek típusai:

A nem helyi önkormányzatok mellett létrejövő konzultatív szervek között különbséget tehetünk aszerint, hogy azokat a Kormány hozta-e létre vagy attól elkülönülten jött-e létre. Utóbbira a legjobb példa a Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanácsról szóló 2011. évi XCIII. törvénnyel létrehozott Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanács (NGTT), amely a gazdaság és a társadalom fejlődését érintő átfogó ügyek, a kormányzati ciklusokon átívelő nemzeti stratégiák megvitatására, valamint a harmonikus és kiegyensúlyozott gazdasági fejlődés, illetve az ehhez illeszkedő szociális modellek kidolgozásának és megvalósításának előmozdítására jött létre, *az Országgyűléstől és a Kormánytól független, konzultációs, javaslattevő és tanácsadó testületként*, a munkaadói és munkavállaló érdek-képviselői szervezetek, a gazdasági kamarák, a nemzetpolitika területén tevékenykedő civil szervezetek, a tudomány hazai és határon túli képviselői, valamint a külön törvény szerinti egyházak közötti társadalmi párbeszéd legátfogóbb, sokoldalú konzultatív fórumaként.⁸⁴ Rögzítenünk érdemes, hogy a konstrukció nem előzmények nélküli a magyar jogfejlődésben.⁸⁵ Lényeges, hogy a Kormánytól való függetlenség nem azt jelenti, hogy a fórumok tevékenysége során ne ütközhetnének közvetlenül is a Kormány és a civil szervezetek álláspontjai, illetve egyes vonatkozásokban a Kormányt ne „befolyásolná” érdemben is az ott elhangzottak.⁸⁶ A legátfogóbb konzultatív mechanizmus(ok) mellett önálló kategóriát jelentenek a Kormány, illetve az egyéb központi államigazgatási szervek mellett működő konzultatív szervek, melyek részben klasszikus, ágazati jellegű területeken jelennek meg (egészségügy, oktatás, szociális ügyek,

gazdasági ügyek⁸⁷ stb.), másrészt ágazatokon átfekvő területekként (pl. lásd a fentebb említett roma-kérdést) azonosíthatóak.

A központi államigazgatási szervek mellett, illetve „között” működő konzultatív szervek mellett külön kell említenünk a területi jellegű konzultatív, *illetve konzultációs jellegű feladatokkal is rendelkező szerveket*, amelyek jelentős része az ún. kvázi államigazgatási szervek közé sorolható. Ezeket *atipikus vegyes szervezeteknek* is nevezhetjük, amennyiben nem egészen államigazgatási és nem egészen önkormányzati, testületi jellegű szervtípusként jelennek meg⁸⁸ Általánosságban is igaz, hogy létük legfőbb oka, hogy az általános és helyi érdekek, adottságok, elvárások egyidejű megjelenítése más fórumokon, szintereken nem lenne hatékony, illetve célszerű. Eme képződmények területi szintű – tipikusan programalkotásra irányuló – együttműködési mechanizmusként is leírhatóak, amennyiben ezek elsődlegesen a civilek és az önkormányzati és államigazgatási (típusú) szervek közötti véleménycsere és párbeszéd fórumai kívánnak lenni az adott területen. Szervezeti önállóságuk általában hiányzik, de feladat- és hatáskörük gyakorlásában általában önállóak.⁸⁹ Ilyennek tekinthetők pl. a *Regionális Szociálpolitikai Tanácsok* vagy éppen a *Regionális Idegenforgalmi Bizottságok*.

Összefoglaló megállapítások és általános következtetések a konzultációval összefüggésben

A szakirodalomban is visszatérően megjelenő – a szűkebb tárgyunkon túlmutató – felvetés, hogy a kialakult döntés-előkészítő, egyeztető fórumok egymáshoz való viszonyát, tényleges szerepét és súlyát jogszabályokban kellene tisztázni.⁹⁰ A döntő kérdés régóta az, hogy a döntően informális, „személyre szabott” elemekkel kiegészülő döntéshozatali mechanizmusok esetében a mainál mélyebb (és számon kérhető) jogi természetű szabályozás – és az ezzel elvileg elérhető átláthatóság és nagyobb jogbiztonság – kötöttsége vajon nem éppenséggel az érdemi kompromisszumok elérése és gyakorlatias, „gyorsreagálású” eszközök alkalmazása körében jelenthetne-e komoly akadályokat. Annyi mindenesetre kijelenthető, hogy a különböző döntés-előkészítési mechanizmusokat a mainál részletesebb jogi előírások révén lenne érdemes formalizálni.⁹¹

A további nehézségek között kell említenünk egyrészt a társadalmi szereplők szakmai felkészültségének és anyagi erőforrásainak alacsony szintjét (utóbbi pl. a szakértői vélemények elkészítésének költségeiben jelenhet meg), másrészt a kormányzati oldal kapacitásbeli hiányosságaként értékelhető az ilyen jellegű – egyeztetési tevékenységre specializálódott – közszolgálati állomány részleges hiánya a központi államigazgatásban.⁹²

Some Thoughts on Participation of Civil Organisations in the Process of Policy- and Law Making in Hungary - Summary

Among the tools of including the concerned elements of society into the decision making processes the government operating since 2010 rather prefers the non-legal ones (i.e. those which do not constitute direct obligations for the government); rather solutions outside of the legal system are put into focus. Therefore the so-called *national consultation*, which – among others, such as sectoral, professional and other negotiating forums – introduced in Hungary a previously unknown political technique: within two years – in ordinary mail – each citizen received two surveys with possible answers to choose from, furthermore, – as a method not really used before in Hungary – an information booklet was sent to all citizens with the right to vote which presented the newest pieces of legislation.

Looking beyond political slogans and pathetic forms *it may be well observed that the government expects from the method of crowdsourcing* – which may be considered traditional in other countries – as well as from different online consultations and the introduction of new means (surfaces) of information the establishment and deepening of discussion (cooperation) with society. Among the new means of information we shall mention that the government of Hungary created its websites civil.kormany.hu and kozhasznusag.kormany.hu related to the civil sector (in broader sense about legislation related to the civil sector). The websites – according to the intentions of the government

– are part of the process of changing the attitude aimed at with the new act on the civil sector (Act CLXXV of 2011 on right of association, non-profit status, operation and support of NGOs), through which the government wishes to establish transparent connections with the civil sector.

In Article 7 of the new Act CXXX of 2010 on legislation the two basic form of social compromise are described, *general negotiation* and *direct negotiation*. The former one provides opportunity for sharing opinion on the website of the organisation publishing concepts, drafts (in a way which obliges the organisation which asks for the opinion, e.g. through confirmation obligation or through preparing summaries on the merits), while the latter one allows the concerned minister to directly request persons and organisations to give opinion. A specific form of direct negotiation – creating obligations on the side of the minister – is the institution of strategic partnership, the framework of which is settled in a thorough agreement. One material weakness of the regulation, however, is that Article 13 paragraph (2) of the act only lists in an exemplary way those with whom such partnership may be concluded, by mentioning forms of organisations (e.g. church, trade union, civil organisation).

- 1 A szerző igazgatásszervező, jogász, kisebbségi szakértő – a Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara Közigazgatási Jogi Tanszékének vezetője. Írása az MTA Bolyai János Kutatási Ösztöndíj támogatásával készült.
- 2 Jelen írásban – az egyszerűség kedvéért, a kivételekre történő külön utalás hiányában – a civil szervezet alatt a tételes jogban rögzített (az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011.évi CLXXV. törvény 2.§ 6. pontja) szervezettípusokat, azaz – a pártok kivételével – a Magyarországon nyilvántartásba vett egyesületeket, alapítványokat, illetve civil társaságokat értjük – azzal, hogy ebből is következően a nonprofit (civil/nonprofit szervezet), illetve civil társadalom kifejezések egy tágabb szervezeti, illetve személyi körre utaló fogalmak.
- 3 A fő problémák között feltétlenül említhető a demokratikus deficit; a legitimáció-hiány; a menedzsmentdeficit, amennyiben az EU intézményeinek humán erőforrása korlátozott; a kommunikációs probléma, amennyiben az EU polgáraihoz nem megfelelően jutnak el az információk; valamint a jóléti szolgáltatások biztosításának egyre nagyobb súlyú problémája.
- 4 Reisinger Adrienn: Civil/nonprofit szervezetek a kohéziós politikában – elméleti alapok. [Civil and non-profit organisations in the cohesion policy – theoretical background] Tér és Társadalom [Space and Society] 2012/1. 51.
- 5 A globalizáció és a civil társadalom összefüggéséhez lásd még Mislivetz Ferenc: A demokrácia és a civil társadalom átalakulása a globális térben. Civil Szemle 2012/1. 62-83.
- 6 Billie Sandberg: Constructing Society's Aide. Administration and Society, Vol. 44, No. 8. November 2012. 955.
- 7 Helmut K. Anheier – Regina A. List: Dictionary of Civil Society, Philanthropy and the Nonprofit Sector. Routledge, London, 2005. 54. o. [„Civil society is a sphere constituted in relation to both state and market, and indeed permeating both.”]
- 8 Frivaldszky János: A jó kormányzás és a helyes közpolitika formálásának aktuális összefüggéseiről. In: Szigeti Szabolcs (szerk.): A jó kormányzásról. Elmélet és kihívások. JTMR Faludi Ferenc Akadémia – Jezsuita Európa Iroda-OCIFE Magyarország – L'Harmattan Kiadó, Budapest, 2012. 61. o.
- 9 Uo.
- 10 Reisinger i. m. 48., illetve a témához lásd még: Rixer Ádám: A kormányzat és a civil társadalom kapcsolatának jogi aspektusai Magyarországon c. doktori értekezést (KRE ÁJK DI, Budapest, 2006).
- 11 Civil Jövőkép – Átfogó nonprofit jogi reform koncepció; Civil Társ Trust Programiroda kiadványa, Budapest, 2004. 5.
- 12 Vadál Ildikó: A kormányzati döntések konzultációs mechanizmusai. COMPLEX Kiadó, Budapest, 2011. 163.
- 13 Vö. Alaptörvény XXIII. cikk (7) bek. és XXIII. cikk (2) és (3) bek.
- 14 Reisinger i. m. 113.
- 15 Sebestyén István: Civil dilemmák, civil kételyek a civil szervezetek (köz)életében. Civil Szemle 2004/1. 36.
- 16 Vadál i. m. 170.
- 17 Uo.
- 18 Uo.
- 19 Ma Miniszterelnökség.
- 20 Tóth Judit: Civilek részvétele a jogalkotásban, In: Nonprofit jog (szerk. Tóth Judit), SZTE ÁJK, Szeged 2003. 18. /kézirat/
- 21 Vadál i. m. 170.
- 22 Földes Ádám: A jogalkotásról szóló új törvény tervezet következményeiről, esélyekről. In: Ismerd, értsd, hogy cselekedhess. Tanulmányok a részvételi demokrácia gyakorlatáról. (szerk. Márkus Eszter) EMLA Egyesület, Budapest, 2005. 65-68.
- 23 Vadál i. m. 171.

-
- 24 *A Társadalmi Egyeztetés Eljárási Normarendszere*. NIOK Alapítvány, a Magyar Természetvédők Szövetsége és a Reflex Környezetvédő Egyesület ajánlása. TEEN Program, Budapest, 2007. http://www.mtvsv.hu/tarsadalmi_egyeztetes_eljarasi_normarendszere_8211_teen_program
- 25 Ficzer Lajos: A minisztériumi feladat- és hatáskörök, valamint a háttérintézmények. In: Magyar Közigazgatás 2000/8. 478.
- 26 Pl. Alapvető Jogok Biztosa eljárásának kezdeményezése az Alaptörvény 24. cikke (2) bekezdésének e) pontja, illetve 30. cikkének (1) bekezdése alapján.
- 27 A stratégiai partnerségre jó példa a 2012 novemberében Navracsics Tibor miniszterelnök-helyettes, közigazgatási és igazságügyi miniszter, mint a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium képviselője és a CÖF (Civil Összefogás Fórum) szervezeti alapját adó Civil Összefogás Közhasznú Alapítvány képviselője, Csizmadia László elnök között létrejött stratégiai megállapodás. A megállapodás szerint "[a] társadalmi egyeztetés a jó állam alapvető feltétele, mert elősegíti a jó minőségű, az életviszonyoknak megfelelő jogszabályok megalkotását, valamint a jogszabállyal érintett társadalmi rétegek képviseletét".
- 28 Általában a minisztériumok vezetőinek eseti döntésétől függ, mely jogszabály-tervezetről stb. szerveznek nyilvános vitát, konferenciát, illetve kötött formákat nélkülöző eszmecsere, hogy megvitassák a szabályozási koncepciók, illetve a tervezetek szövegét. Ezek a formák általában párhuzamosan halad a közigazgatási egyeztetéssel.
- 29 A jogalkotási törvényben foglaltakon túlmutató – a stratégiai tervdokumentumokra is kiterjedő – szabályokat találunk a kormányzati stratégiai irányításról szóló 38/2012. (III. 12.) Korm. rendeletnek a tervezetek társadalmi véleményezéséről szóló rendelkezései között. A hivatkozott rendelet 15. §-ának (1) bekezdése értelmében „[Ha] e rendelet az adott stratégiai tervdokumentummal kapcsolatban ezt előírja, az előkészítés során biztosítani kell, hogy a tervezetet a nem állami szereplők is megismerhessék és kifejthessék azzal kapcsolatban a véleményüket”. Az említett rendelet 16. §-ának (1) bekezdése értelmében a társadalmi véleményezés keretében a tervezeteket a jogszabálytervezetek és szabályozási koncepciók közzétételéről és véleményezéséről szóló 301/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet 1. § b) pontjában meghatározott összkormányzati portálon is közzé kell tenni (ami elvileg korlátozástól mentes és díjmentes hozzáférhetőséget jelent) és biztosítani kell, hogy bárki digitális formában véleményezhesse azt (ahogyan az egyéb tervezeteket is). Az említett Korm. rendelet 19. § (1) bekezdése értelmében a stratégiai tervdokumentum előkészítéséért felelős a társadalmi véleményezési formán kívül az általa felkért nem állami szereplőkkel folytatott egyeztetést is kezdeményezhet a tervezettel kapcsolatban.
- 30 Pl. Kanada hagyományosan kétszintű egyeztetési rendszert alkalmaz: 1. szint: két nyilvános meghallgatás kötelező (egy a koncepció és egy a konkrét tervezet esetében). 2. szint: minisztériumi szint; 20-30 főre, illetve szervezetre korlátozva a meghívottak, bevontak létszámát (csak a legnagyobb szervezetek, illetve legnevesebb szakértők kerülnek „behívásra”).
- 31 Vadál i. m. 184.
- 32 Vadál i. m. 185.
- 33 Uo.
- 34 A Közigazgatás Korruptió-megelőzési Programja 2012 – 2014. KIM, Budapest, 2012. 3-12.
- 35 Lékó Zoltán (szerk.): Lobbikézikönyv, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, Budapest, 2002. 25.
- 36 Uo.
- 37 Uo.
- 38 Lásd az I. Magyar Lobbikonferencián, az Országgyűlés épületében 2004. december 2-án elhangzott előadásokat.
- 39 A Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium Igazságügyi Szolgálat (KIMISZ) által 2012-ben készített szerint a nyilvántartásba vett 307 lobbista négy év alatt mindössze 316 (!) állami vagy önkormányzati intézkedést próbált meg „hivatalosan” befolyásolni. Pl. a lobbisták a kimutatás szerint az ország mintegy 3200 önkormányzatánál – négy év alatt (!) – mindössze 30 döntés kapcsán keresték meg az illetékeseket...
- 40 Lékó i. m. 26-27.
- 41 Magyarország vállalta, hogy 2013-ban a kormányzattól független hivatásrendi köztestületek által elfogadott Hivatásetikai Kódexeket készíti a kormánytisztviselői és a rendvédelmi állomány számára [Lásd pl. a Magyarországnak a Nyílt Kormányzati Együttműködés (Open Government Partnership) elnevezésű nemzetközi kezdeményezés keretében teendő vállalásairól szóló akcióterv jóváhagyásáról szóló 1080/2013. (II. 25.) Korm. határozat 1. pontját].
- 42 A magyar közigazgatáson belül régóta vitatott kérdés, hogy a közszolgálatban érvényesítendő hivatásetikai normák milyen szinten, illetve milyen mélységben kerüljenek szabályozásra; a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program égisze alatt – elvileg - újra az az irány látszik megerősödni, amely – a törvényi keretek – között nagyobb szabadságot biztosítana az érintettek önszabályozásának.
- 43 <http://tasz.hu/jogallamvedo?page=2>
- 44 Drinóczi Tímea: Minőségi jogalkotás és adminisztratív terhek csökkentése Európában. HVG-ORAC, Budapest, 2010. 32-33.
- 45 Vadál i. m. 57.
- 46 Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission. Communication for the Commission, COM(2002) 704 final.
- 47 Ladó Mária – Tóth Ferenc: A konzultáció és intézményei az Európai Unióban, tagállamaiban és Magyarországon. OFA, Budapest, 2002. 192.

-
- 48 Uo.
- 49 Bódi György – Jung Adrienn – Lakovits Elvira: Civil partnerség. KJK-KERSZÖV, Budapest, 2003. 190.
- 50 Ladó – Tóth i. m. 193.
- 51 Uo.
- 52 Ladó – Tóth i. m. 194.
- 53 Vadál i. m. 80.
- 54 Uo.
- 55 Vadál i. m. 80.
- 56 A hatályos törvény 30. §-ának (1) bekezdése értelmében a Kormány egyéb – azaz a kormánybizottságok és a kabinetek mellett további – javaslattevő, véleményező vagy tanácsadói tevékenységet végző testületet hozhat létre. Az idézett szakasz (2) bekezdése értelmében az (1) bekezdésben meghatározott testület tagjait, valamint az annak ülésére állandó jelleggel meghívott személyek körét a testületet létrehozó normatív kormányhatározat jelöli ki.
- 57 Vadál i. m. 81.
- 58 Uo.
- 59 Vadál i. m. 17.
- 60 Uo.
- 61 Vadál i. m. 17.
- 62 Külön említés hiányában elsődlegesen a központi államigazgatási szervek mellett működő konzultatív szervek képezik a vizsgálat tárgyát.
- 63 Vadál i. m. 60.
- 64 Vadál i. m. 61.
- 65 Uo.
- 66 Balázs István: Magyarország közigazgatása. In: Szamel – Balázs – Gajdushek – Koi (szerk.): Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása. COMPLEX Kiadó, Budapest, 2011. 745. [a továbbiakban: Balázs (2011)].
- 67 Uo.
- 68 A vizsgált témában a fenti a) pontban foglaltakat szolgálja a Társadalmi Felzárkózási és Cigányügyi Tárcaközi Bizottság. A Kormány a cigányság és a mélyszegénységben élő személyek életkörülményeinek, társadalmi helyzetének javítása, valamint társadalmi integrációjának elősegítésére irányuló kormányzati tevékenység összehangolása érdekében hozta létre a Társadalmi Felzárkózási és Cigányügyi Tárcaközi Bizottságot, amelynek elsődleges feladata – a Társadalmi Felzárkózási és Cigányügyi Tárcaközi Bizottság létrehozásáról szóló 1199/2010. (IX. 29.) Korm. határozat 2. pontja alapján – a társadalmi felzárkózással kapcsolatos tevékenységének összehangolása, illetve javaslattevő a Kormány számára a társadalmi felzárkózással kapcsolatos feladatok forrásigényének összehangolt tervezésére és a pénzfelhasználás ellenőrzésére, továbbá a cigányság és a mélyszegénységben élő személyek életkörülményeinek, társadalmi helyzetének javításával, valamint társadalmi integrációjának elősegítésével kapcsolatos kormányzati feladatok végrehajtásának koordinálása és értékelése.
- 69 A fenti b) pontban írottak intézményes leképeződése (a vizsgált területen) a Roma Koordinációs Tanács (ROK-T) létrehozásáról szóló 1102/2011. (IV. 15.) Korm. határozattal létrehozott Roma Koordinációs Tanács, melyet a Kormány a cigány népesség hatékony felzárkóztatásának előmozdítását szolgáló intézkedések társadalmi partnerségen alapuló kialakítása, végrehajtása és eredményeivel kapcsolatos véleménynyilvánítás érdekében hozott létre. A Roma Koordinációs Tanács a társadalmi felzárkózást szolgáló tanácsadó, konzultációs testület, a jogalkotó szándéka szerint az érintett társadalmi csoportok érdekeire vonatkozó információk kormányzati munkába történő közvetítésének kiemelt színtere.
- 70 Civil részvétel alatt elsősorban azokat az eseteket értjük, amikor a konzultatív szervben helyet foglaló természetes személy egy civil szervezet képviselőjében van jelen, s nem saját nevében, *közvetlenül* az adott területen szerzett szakértői hírneve alapján.
- 71 283/2003. (XII. 29.) Korm. rendelet a Sulinet Expressz Program Projekt Tanács feladatairól és működésének szabályairól
- 72 A Társadalmi Felzárkózási és Cigányügyi Tárcaközi Bizottság ülésére annak elnöke egyéb személyeket – tipikusan roma civil szervezetek képviselőit – is meghívhatja a létesítő jogforrás alapján.
- 73 Lásd pl. az (...) Országos Atomenergia Hivatal munkáját segítő tudományos tanácsról szóló 112/2011. (VII. 4.) Korm. rendelet 6. § (1) bekezdése szerinti Tudományos Tanács összetételét.
- 74 A Magyar Formatervezési Tanács (MFT) tagjainak kinevezésére a Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatalának elnöke tesz javaslatot, amelynek összeállításához véleményt kér az érintett szakmai és érdek-képviselői szervezetektől. [a Magyar Formatervezési Tanácsról szóló 266/2001. (XII. 21.) Korm. rendelet 2. § (4) bek.]
- 75 A Nemzeti Betegfórumról szóló 50/2012. (XII. 19.) EMMI rendelet 1. §-a értelmében a Nemzeti Betegfórum tevékenysége szerinti tagozatához (a továbbiakban: NBF) az NBF Választmányához intézett csatlakozási nyilatkozattal bármely civil szervezet csatlakozhat, amely a Civil törvénynek megfelelően működik és tevékenységét az egészségügy területén végzi.
- 76 A Karitatív Tanács megalakításáról és működésének részletes szabályairól szóló 65/2000. (V. 9.) Korm. rendelet 2. § (1) és (2) bekezdései értelmében az a karitatív tevékenységet folytató közhasznú szervezet, amely a Tanács tagja kíván lenni, erre vonatkozó szándéknyilatkozatot nyújthat be a miniszter részére – a miniszter pedig az 1. § (2) bekezdésében

-
- foglalt feltételeknek megfelelő, a szándéknyilatkozatukat benyújtó szervezetek képviselőinek automatikusan megbízólevelet ad.
- 77 A Nemzeti Információs Infrastruktúra Fejlesztési Programtanács létrehozásáról, valamint szervezeti és működési rendjének meghatározásáról szóló 1129/2013. (III. 14.) Korm. határozat 1. pontja a Kormány javaslattevő, véleményező, tanácsadói tevékenységet végző szerveként létrehozta a Nemzeti Információs Infrastruktúra Fejlesztési Programtanácsot, illetve 6. pontja felkéri – egyebek mellett – a HUNGARNET Egyesület elnökét is, hogy állandó tagként vegyen részt a Programtanács munkájában.
- 78 Héthy Lajos: Civil beszéd vagy “párt-beszéd”? Napvilág Kiadó, Budapest, 2010. 96.
- 79 Vadál i. m. 162.
- 80 A fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény 25. §-ának (7) bekezdésében megfogalmazódó azon szabály, miszerint a fogyatékos személyek jogszabályban biztosított jogait megsértővel szemben az Országos Fogyatékosügyi Tanács, illetve a fogyatékos személyek országos érdek-képviselői szervezetei pert indíthatnak.
- 81 Vadál i. m. 61. és 86.
- 82 Ilyennek tekinthetjük a kizárólagos javaslattevői, illetve kezdeményezési jog, továbbá az egyetértési jog biztosítását vagy a meghatározott szavazati arányhoz kötött döntés előírását is.
- 83 Lásd részletesebben: Rixer Ádám: A roma érdekek megjelenítése a jogalkotásban. Patrocinium, Budapest, 2013. 158-160.
- 84 A Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanácsról szóló 2011. évi XCIII. törvény 2. §-ának (1) bekezdése
- 85 Az Országgyűlés épületében 2004. augusztus 24-én alakult meg a – *a mindvégig kialakulatlan működésű és érdemi jogosítványok nélküli* - Gazdasági és Szociális Tanács, amely a mindenkori kormánytól és pártpolitikától független szakmai fórum kívánt maradni „hosszabb távú nemzeti, stratégiai kérdéseket vitatva meg”. A Tanácsban az országos szakszervezetek és munkaadói érdekképviselők, a kamarák, a befektetők, valamint a *civil szervezetek* és a tudomány képviselői kaptak helyet. A GSZT – deklaráltan – a mindennapi politikai csatározás feletti nemzeti konszenzuseresés fóruma kívánt (volna) lenni. Az intézményben a társadalom különféle szektorai mondhatták el véleményüket az egész nemzet előtt álló, a hosszabb távú fejlődést meghatározó kérdésekről.
- 86 Pl. a Munka Törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény 153. § (1) bekezdése alapján felhatalmazást kap a Kormány, hogy a) a kötelező legkisebb munkabér és b) a garantált bérminimum összegét és hatályát – a Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanácsban folytatott konzultációt követően – rendeletben állapítsa meg.
- 87 Lásd pl. a Versenyszféra és a Kormány Állandó Konzultációs Fóruma feladatainak ellátásához szükséges források biztosítása érdekében a rendkívüli kormányzati intézkedésekre szolgáló tartalékból történő előirányzat-átcsoportosításról szóló 1166/2012. (V. 22.) Korm. határozatot.
- 88 Lásd Patyi András – Varga Zs. András: Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében). Dialóg Campus, Budapest – Pécs, 2012. 329.
- 89 Uo.
- 90 Lásd pl. Trócsányi László: Közjogi változások és a rendszerváltás. Magyar Közigazgatás 1993/7. 5.
- 91 Kéri László: A kormányzati döntéshozatal szervezetszociológiai nézőpontból. In: Pesti Sándor (szerk.): Közpolitika. Szöveggyűjtemény. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2001. 218. o.
- 92 Vadál i. m. 171-172.